

УДК 347.93

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Е.Ф. Ивашкевич,

заведующий кафедрой истории и теории права, Витебский государственный университет имени П.М. Машиерова, кандидат педагогических наук, доцент

Характерной чертой современных международных отношений являются интеграционные процессы, которые происходят в различных регионах и охватывают разнообразные сферы отношений государств. Большая роль в развитии этих процессов принадлежит Европейскому Союзу, так как именно он является фундаментом общеевропейского дома. В 2017 г. отмечалась 60-ая годовщина со дня подписания Римского договора, заложившего основу для создания ЕЭС, которая позволила подвести итоги данного образования и наметить дальнейшие перспективы его развития.

Важно подчеркнуть, что ЕС является наиболее развитой интеграционной группировкой государств, не имеющей аналога в мире. До сих пор актуальными являются споры относительно двойственности правовой природы ЕС. Ряд ученых полагает, что ЕС относится к сфере действия международного права и является классической межгосударственной организацией, хотя и со своей спецификой. Другие учёные считают, что различия между ЕС и международными организациями заключаются в содержательном аспекте его целей и функционирования. Международные организации действуют в сфере межгосударственного сотрудничества, не затрагивая внутренних функций государств-членов и их организационных структур, тогда как ЕС – это наднациональная организация, задача которого заключается в унификации территорий, политики и экономики государств-членов. С этой целью он наделяется полномочиями, аналогично государственным, и использует их на территории государств-членов и в отношении их граждан.

Анализ эволюционирования институциональной структуры ЕС показывает, что она отличается от организационной структуры традиционных ММПО, к которым, например, относят ООН и ее специализированные учреждения. Структура ЕС скорее соответствует структуре внутригосударственного механизма, имеющего в своем составе «парламент» и «суды», в то время как организационная структура типичных ММПО представлена органами полного состава или пленарными органами («генеральные конференции или ассамблеи»), исполнительные же органы в типичных ММПО имеют ограниченный удельный вес. Отмеченная близость институциональной структуры ЕС устройству отдельного государства привело к стремлению оценивать ее с точки зрения теории конституционного устройства государства. Однако следует учитывать, что ЕС является международной организацией, поэтому любые принципы, лежащие в основе его институциональной системы, имеют международно-правовой характер, а наднациональные цели достигаются лишь с помощью механизма межгосударственно-

го согласования. Необходимо отметить, что в правовой природе ЕС не существует четко обозначенных границ, разделяющих понятие наднационального и межгосударственного. В связи с этим ЕС, представляет собой международную организацию, имеющую особые отношения с государствами-членами. В западной доктрине преобладает точка зрения, согласно которой ЕС рассматривается как ассоциация суверенных государств с тенденцией постепенной федерализации ЕС, которая прослеживается в расширении компетенции ЕС, первоначально имеющей четко выраженную экономическую направленность, а теперь охватывающей все основные сферы общественной жизни; создании и увеличении полномочий надгосударственных институтов – Европарламента, Европейской комиссии, Суда ЕС, Европейского центрального банка и др.; постепенной ликвидации права вето государств ЕС при принятии решений по вопросам деятельности Союза, назначении должностных лиц ЕС; повышении значимости гражданства ЕС.

Фактически объединил в своём определении разные научные подходы к сущности ЕС известный российский правовед Кашкин С.Ю., характеризуя Европейский Союз как международное и в то же самое время государственно-подобное образование, сочетающее в себе черты как минимум трех видов государственных союзов: международной межправительственной организации, конфедерации и федерации.

Институциональная структура Европейского Союза является сложной и разветвленной. Она направлена на то, чтобы реализовывать на практике поставленные цели ЕС, обеспечивать интересы граждан стран-членов, гарантировать координированность, последовательность и эффективность политики ЕС в целом, а также государств-членов ЕС. В процессе европейского объединения было создано семь основных институтов, которые имеют статус органа, закреплённый в учредительных документах ЕС, а именно: Европарламент, непосредственно представляющий интересы всех граждан ЕС и осуществляющий, прежде всего, законодательную функцию; Европейский совет, включающий высших должностных лиц государств-членов, а также самого Союза, имеющий приоритетную роль в разработке стратегии и общих политических ориентиров для развития ЕС; Совет Европейского Союза, который в отличие от Европарламента, совместно с которым он осуществляет законодательную функцию, состоит из уполномоченных членов национальных правительств каждого государства-члена (в СМИ часто используется термин «Совет министров»); Европейская комиссия, выполняющая разносторонние функции и полномочия, которые обычно на государственном уровне возлагаются на органы исполнительной власти; Суд Европейского Союза, рассматривающий и разрешающий дела, связанные с толкованием и применением права ЕС; Европейский центральный банк (ЕЦБ), обеспечивающий проведение единой финансовой и валютной политики ЕС; Счетная палата, осуществляющая контроль за надлежащим исполнением бюджета ЕС. Каждый институт действует в пределах полномочий, возложенных на него Договорами, и в соответствии с предусмотренными в них процедурами, условиями и целями.

В последнее время возрастает роль Европарламента, который всё больше осваивает новые полномочия. Они пока не затронули права «законодательной

инициативы», которое по-прежнему сохраняется за Комиссией. Регламенты и директивы, т.е. правовые акты, имеющие силу закона в ЕС, принимаются Советом. Однако, расширилась сфера, в пределах которой Совет не вправе издавать «законодательные акты» без обязательной консультационной процедуры с Европарламентом (например, по проблемам правового обеспечения выборов в Европарламент, международным договорам и соглашениям ЕС с третьими странами. В последнее время наметилась тенденция обращения Совета и Комиссии к Европарламенту за консультацией даже в тех случаях, когда процедура принятия правового акта её не предусматривает.

Значительные правовые изменения относительно компетенции и статуса основных органов ЕС были закреплены Лиссабонским договором 2007 года. Наиболее значимыми из них были: реформа системы правовых актов ЕС, выделение среди них «законодательных актов Союза»; более конкретизированное определение компетенции ЕС с подразделением ее на «исключительную», «совместную» и другие категории; сокращение круга вопросов, по которым за государствами-членами сохраняется право вето при одновременном усилении прерогатив Европарламента; модификация правовых основ деятельности ЕС в разных областях (особенно в военной и правоохранительной); распространение компетенции Союза на области, которые ранее непосредственно не относились к его ведению (энергетика, космос, туризм, гражданская оборона, гуманитарная помощь, борьба с изменением климата и мн. др.); создание новых органов и должностных лиц ЕС (Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности, постоянный Председатель Европейского совета и др.); совершенствование механизма «продвинутого сотрудничества», в рамках которого отдельные государства-члены могут развивать между собой более тесное взаимодействие с использованием институтов ЕС. Существенный прогресс достигнут Лиссабонским договором 2007 г. в усилении защиты основных прав человека на европейском уровне. Несмотря на то, что Лиссабонский договор 2007 г. не включил Хартию Европейского Союза об основных правах непосредственно в структуру учредительных документов ЕС, он признал Хартию в качестве источника права, имеющего равную с ними юридическую силу.

После ратификации Амстердамского договора в 1999 г. в ЕС впервые создана правовая база для построения собственного военного измерения. Так, Европейскому совету дано право разрабатывать «общую стратегию» в области ОВПБ, Совету – принимать решение об учреждении системы совместной обороны, причем решения о «совместных действиях» и «общих позициях» принимаются квалифицированным большинством. Введен пост Высокого представителя по ОВПБ/Генерального секретаря Совета, который представляет внешнеполитические интересы ЕС в мире и уполномочен вести переговоры с третьими странами. Главным шагом в военной сфере в данном направлении служит создание в начале XXI в. сил быстрого реагирования ЕС. Основными вопросами общей внешней политики и политики безопасности ЕС на ближайшие 15 лет обозначены три направления – Россия и страны СНГ (поиск форм сотрудничества и стратегического партнерства), Юго-Восточная Европа (укрепление стабильности на Балканах) и проблема беженцев.

В связи с проблемой беженцев возрастает значимость Европейского агентства по управлению сотрудничеством на внешних границах ЕС – ФРОНТЕКС. Силами государств-членов ЕС проводятся наземные, морские, воздушные операции, принимаются проекты, направленные на повышение оперативности и организации сотрудничества в целях пресечения потоков нелегальной миграции и преступлений на отдельных участках Восточной и Южной Европы. При реализации полномочий Агентства ФРОНТЕКС были выявлены значительные противоречия. Его роль виделась, прежде всего, как инструмент пограничного контроля и управления миграционными потоками. На практике оказалось, что деятельность Агентства связана с многочисленными правозащитными аспектами, и для решения возникающих в этой области проблем организация практически не обладает полномочиями. Длительно отсутствовало единое понимание о функциях ФРОНТЕКС по координации и проведению совместных операций по возвращению нелегальных мигрантов, в вопросах ответственности за нарушение прав человека и международного законодательства в результате действий Агентства. В настоящее время необходимо найти баланс между свободой перемещения и обеспечением безопасности на границах, которые являются двумя сферами, которые в ЕС нельзя трактовать отдельно друг от друга. Одновременно в Восточной Европе растет недовольство относительно принятого в сентябре 2015 года плана ЕС по распределению 120 тыс. беженцев и мигрантов. Словакия и Венгрия пытаются оспорить решение о распределении мигрантов в Европейском суде юстиции в Люксембурге. Ряд стран ЕС на национальном уровне ужесточают условия для беженцев (например, Австрия, Дания, некоторые земли ФРГ, Венгрия, Хорватия и др.). Данные действия свидетельствуют, что европейские страны проводят политику, исходя из национальных интересов, невзирая на основы европейской интеграции. Государства ЕС не готовы решать коллективно иммиграционные проблемы в том виде, в каком предлагает ФРГ, но и собственного проекта преодоления кризиса не выдвигают, предпочитая отгораживаться ограничительными мерами.

Сейчас перед ЕС стоит сложная задача сохранения структуры организации, налаженности и предотвращения опасности как чрезмерной централизации власти, что неизбежно вызывает сильное сопротивление, так и центробежных тенденций. В мае 2013 года новое исландское правительство приняло решение о замораживании переговоров о вступлении страны в ЕС. 23 июня 2016 года в результате референдума о членстве Великобритании в ЕС, 51,9 % его участников высказались за выход из него. 29 марта 2017 года официально началась процедура выхода Великобритании из ЕС.

В дальнейшем ЕС, несомненно, ожидает новое реформирование, которое является отражением новых задач европейской интеграции: планируются изменения с целью совершенствования правовых механизмов экономического и валютного союза; предоставление гражданам ЕС, проживающим за пределами своей страны, права участвовать в избрании депутатов национальных парламентов; расширение сфер регулирования интеграционной правовой системы – права ЕС и др.